

Nach dieser Krise braucht es eine Reform des Bundesrats

Die schweizerische Kollegialregierung ist letztlich ein Relikt aus der französischen Revolution. Ihre politische Durchschlagskraft liesse sich mit drei milden Massnahmen erhöhen, **meint Adrian Vatter**



Es war niemand geringes als Napoleon Bonaparte, der nach dem Einfall der französischen Truppen der Schweiz das noch heute gültige Direktorialsystem verordnete. Die Regierungsform in der Helvetischen Republik (1798–1803) war dabei nichts anderes als eine Kopie des kollegialen Direktoriums während der Französischen Revolution. Wenige Dekaden später griffen die Väter der Bundesverfassung von 1848 darauf zurück. Ein einzigartiger Regierungstyp war geboren: kein Regierungschef, kein gemeinsamer Koalitionsvertrag und auch keine gesicherten Mehrheiten im Parlament, auf die sich die Regierung verlassen kann.

Die Kritik an der bis heute unveränderten Regierungsorganisation reicht bis in den frühen Bundesstaat zurück und hat seit den 1960er Jahren zur Ausarbeitung zahlreicher Reformvorschläge geführt. Zusätzlich zu den sich im Laufe des 20. Jahrhunderts akzentuierenden Schwierigkeiten der Arbeitsüberlastung und der überhandnehmenden Departmentalisierung wurde der Bundesrat in den letzten Dekaden mit neuen Problemen konfrontiert. Ein zunehmend polarisierter Parteienwettbewerb, Populismus und durch die Logiken einer medienzentrierten Demokratie hervorgerufene Personalisierungstendenzen machten dem Bundesrat das Regieren schwer. Wie unter einem Brennglas macht die Coronapandemie die strukturellen Schwächen unserer Exekutive noch einmal sichtbarer. Umso dringender stellt sich die Reformfrage.

Sieht man von einem grundlegenden Wechsel zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen System einmal ab, stehen sich im Kern zwei Reformvarianten gegenüber: eine horizontale Vergrösserung des Kollegiums auf neun – nach Vorliebe von alt Bundesrat Ogi gar elf, 13 oder 15 Mitglieder– oder eine vertikale Erweiterung, indem dem Bundesrat ihm untergeordnete Fachminister zur Seite gestellt würden. Allerdings erlitten beide Varianten bereits wiederholt Schiffbruch. Grosse Würfe stossen in der Schweiz bekanntlich auf breite Skepsis. Angesichts der kommenden Herausforderungen sollte aber zumindest mit kleinen

Reformschritten nicht mehr allzu lange zugewartet werden. Ich möchte dazu drei Vorschläge unterbreiten:

1. Die gleichzeitige Listenwahl stärkt das Kollegialitätssystem: Die aufeinanderfolgende Einzelwahl setzt falsche Anreize: Sie erlaubt dem Parlament, missliebige Regierungsmitglieder mit einem Denkkzettel abzustrafen und belohnt bundesrätliches „Solistentum“ auf Kosten der gemeinsamen Regierungsarbeit. Dem Teamgedanken zum Durchbruch verhelfen könnte eine geschlossene partei- und sprachenübergreifende Listenwahl der Regierung. Eine Siebner-Gesamtliste böte dem Wahlkörper nicht nur die Chance, den Grundgedanken der Konkordanz zu stärken, sondern entspräche auch der Logik des Kollegialitätsprinzips. Statt Ränkespiele zu schmieden, soll das Parlament ein geeintes Regierungsteam wählen.

2. Ein Präsidialdepartement erhöht die Planungs-, Leitungs- und Koordinationskapazitäten: Es ist eine Binsenwahrheit, dass die strategische Steuerungs- und Führungsfähigkeit des Bundesrates nur verbessert werden kann, wenn auch das Bundespräsidium als koordinierendes Organ gestärkt wird. Da die Sieben einander gleichgestellt sind, gibt es keine Instanz, die für Leitung, Kohärenz und strategische Handlungsfähigkeit sorgt. Ein gestärktes Präsidium mit mehr Kompetenzen tut deshalb not. Ein Präsidialdepartement könnte nicht nur die Arbeit des Regierungsgremiums besser planen, sondern trüge mit seinen Stäben zu einer besseren Bewältigung ausserordentlicher Krisensituationen bei. Für dessen konkreten Ausgestaltung gilt es, aus den jüngeren kantonalen und städtischen Erfahrungen und Fehlern zu lernen.

3. Ein Konkordanzvertrag setzt Prioritäten: Minimale politische Kohärenz erfordert ein Mindestmass an inhaltlichen Eckpunkten, über die sich die Regierung zu Beginn einer Legislatur einig ist. Damit ist ausdrücklich nicht ein verbindliches Regierungsprogramm gemeint, wie es für Mehrparteienkoalitionen in parlamentarischen Systemen üblich ist. Im Zentrum steht vielmehr eine Absichtserklärung, welche Vorhaben in den nächsten vier Jahren prioritär realisiert werden sollen. Ein solcher bereits von alt Bundesrat Koller eingeforderter «Konkordanzvertrag» hält die wichtigsten Reformprojekte einer Legislaturperiode fest und dient der gemeinsamen Regierungsarbeit als solide Grundlage.

Ich bin überzeugt davon, dass diese drei Massnahmen dazu beitragen, die Regierungspolitik verlässlicher und berechenbarer zu machen, die strategische Staatsleitung zu verbessern und die Kollegialität auf Kosten der Parteiprofilierung zu stärken.

Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Ende 2020 erschien sein Buch «Der Bundesrat» bei NZZ Libro. Der Beitrag entstand im Rahmen einer Medieninitiative «Wie verändert Corona die Schweiz?» der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG).